

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำกับควบคุมดูแลสถาบันการเงินให้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย และให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอันมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้ คือ

1. การสร้างวินัยทางการเงินให้อยู่ในระบบที่ถูกต้อง
2. ควบคุมกำกับดูแลผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์
3. สร้างความมั่นคงและเสถียรภาพแก่ธนาคารพาณิชย์
4. การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทุนสำรอง
5. การควบคุมกำกับดูแลและขอเขตการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้สอดคล้องกับนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาล
6. เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนผู้ฝากเงิน
7. เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งในการลงทุนทางอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรม และอื่น ๆ

ปรากฏว่านับตั้งแต่มีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2431 โดยชาวต่างประเทศ และก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของคนไทย เมื่อปี พ.ศ.2449 คือ บุคคลลีย์ (Book Club) หรือแบงก์สยามกัมมาจล หรือธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน ซึ่งในระยะแรกนั้น การประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์เป็นไปอย่างเสรี ไม่มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ การขออนุญาตก่อตั้งธนาคารพาณิชย์โดยการขอพระบรมราชานุญาต ได้รับประกาศพระราชทานอำนาจพิเศษ ต่อมาจึงมีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมธนาคารพาณิชย์อย่างกว้าง ๆ ต่อมาเมื่อกิจการธนาคารพาณิชย์เจริญขึ้นทางการเห็นความจำเป็นในการที่จะต้องมีกฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ.2480 ขึ้นเป็นครั้งแรก และจัดตั้งธนาคารกลาง หรือธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ.2485 และในปี พ.ศ.2505 มีการยกร่างกฎหมายควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ขึ้นใหม่ เรียกว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ.2505 กฎหมายฉบับนี้เป็นรากฐานในการควบคุมกิจการธนาคาร ได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 และมีการแก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2528 โดยเพิ่มเติมมาตรการใหม่ ๆ เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ต่อมาในปี พ.ศ.2535 ได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535 แต่มาในปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยต้องประสบวิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินอย่างรุนแรง ทำให้ต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ในปี พ.ศ. 2540-2541 เพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของธนาคารพาณิชย์

ถึงแม้ทางการจะมีกฎหมายและมาตรการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ทำการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ต้องประสบวิกฤตการณ์หลายครั้ง ต่อมาในปี พ.ศ.2522 ก็เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินเป็นครั้งแรก และครั้งต่อมาในปี พ.ศ.2526 ติดตามด้วยวิกฤตการณ์ ธนาคารเอเชียทรีสต์ ในปี พ.ศ.2527 และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (BBC) ในปี พ.ศ.2539 จนถึงปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยก็ต้องประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งที่ร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์

วิกฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งนับจากอดีตถึงปัจจุบัน มีความรุนแรงมากน้อยแตกต่างกัน แต่ก็เกิดเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นระลอก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงิน เงินฝากของประชาชน และความเชื่อมั่นของต่างประเทศ ที่มีต่อสถาบันการเงินและเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ครั้งล่าสุด ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศเป็นจำนวนเงินหลายล้านล้านบาท และเป็นเหตุให้ รัฐบาลจะต้องได้รับผลกระทบอันเกิดจากวิกฤตการณ์ครั้งนี้อย่างรุนแรงและภายใต้มาตรการของกฎหมาย ทางกรมต้อง สั่งปิดบริษัทการเงิน 56 แห่ง การสั่งลดทุนธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินบางแห่ง รวมทั้งการสั่งควบโอนกิจการธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล ทำให้รัฐบาลไทยต้องก่อหนี้กับ IMF เป็นจำนวนนับแสนล้านบาท และเอกชนก็ได้ก่อหนี้กับเจ้าหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนมหาศาล

ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ หากพิจารณาตามสภาพความเป็นจริง จะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ไทย ทั้ง 15 แห่ง ในขณะนั้น ต่างต้องประสบความเสียหายและก่อหนี้ขึ้นจำนวนนับแสนล้านบาท ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด และไม่มีธนาคารพาณิชย์แห่งใดที่หลุดรอดพ้นจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หรือ

ขนาดเล็ก ปัญหาหนี้เสียหรือหนี้ด้อยคุณภาพ (NPL) เป็นปัญหาหนักหน่วงและสำคัญของธนาคารพาณิชย์และ กองทุนฟื้นฟูฯ ด้วยซึ่งในการแก้ปัญหา ดังกล่าวธนาคารหลายแห่งจึงต้องถูกควบโดยลดทุนขายหุ้นให้กับธนาคารต่างประเทศ และทำการเพิ่มทุนมหาศาล

ส่วนสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินในปี 2540- 2541 จนถึงปัจจุบัน มีสาเหตุที่สำคัญ พอสรุปได้ดังนี้คือ

1. การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศในอัตราส่วนที่เกินความเหมาะสมในการลงทุนจำนวนมหาศาล
2. การลงทุน ที่เกินความจำเป็นและไม่ก่อให้เกิดรายได้
3. การลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเกินความจำเป็นและเกินความต้องการของประชาชนเป็นจำนวนมาก
4. ความล้มสลายของตลาดทุนอย่างร้ายแรงในประวัติศาสตร์
5. การทุจริตของผู้บริหารสถาบันการเงินและองค์กรทางธุรกิจลักษณะต่าง ๆ
6. ความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยบางท่าน
7. การดำเนินนโยบายผิดพลาดในการปกป้องค่าเงินบาท
8. การขาดประสิทธิภาพในการกำกับควบคุมดูแลสถาบันการเงิน
9. การไร้ประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายธนาคารพาณิชย์

ข้อเสนอแนะ

วิกฤตการณ์ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่เกิดขึ้น นับเป็นอุทาหรณ์ที่สำคัญ ซึ่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรตระหนักถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้น โดยแต่ละฝ่ายควรแสดงบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างจริงจัง เพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐ การกำกับตรวจสอบ ตลอดจนกฎหมายที่บัญญัติขึ้น ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญเช่นกัน ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การสอดส่องบทบาทของผู้บริหาร และคณะกรรมการของสถาบันการเงินให้มีความรับผิดชอบ มีการบริหารอย่างมืออาชีพและมีความซื่อสัตย์สุจริต โดยต้องทำการกำกับกฎหมายให้ กรรมการของธนาคารพาณิชย์ ต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบดูแล (Audit

Committee) การบริหารงานของธนาคารอย่างใกล้ชิด หากกรรมการคนใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ก็ต้องรับโทษตามกฎหมายเช่นเดียวกับ กรรมการซึ่งเป็น Audit Committee ตามกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

2. จากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี รัฐบาลจะต้องสร้างระบบการป้องกัน เพื่อไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์อีกต่อไป ระบบการตรวจสอบ กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จะต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอและมีความโปร่งใส

3. การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อกฎหมายธนาคารพาณิชย์ ทางกรมจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพอย่างจริงจัง โดยยึดหลักความยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ถูกต้อง และมีเหตุผล ฝ่ายคดีที่ได้จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องเป็นองค์กรถาวรไม่ใช่เป็นองค์กรเฉพาะกิจ โดยมีบทบาทหน้าที่ตรวจสอบและดำเนินคดีกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน และบุคคลที่กระทำผิดกฎหมาย

4. ปรับปรุงมาตรฐานบัญชีให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับทั่วไป อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมสรรพากร ธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมประกันภัย เป็นต้น ซึ่งมักจะออกกฎข้อบังคับให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติโดยที่กฎหมายเหล่านี้ ไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในมาตรฐานบัญชีที่มีอยู่หรือที่ควรจะเป็น ดังนั้นหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องควรให้คณะกรรมการมาตรฐานบัญชีเป็นผู้ออกมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบัญชี เพราะถือเป็นหน้าที่โดยตรง นอกจากนี้ควรจะแก้กฎหมายลงโทษผู้ตรวจสอบบัญชีที่ผิดจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือประมาท โดยให้รับโทษทางอาญาอย่างรุนแรง

5. ต้องมีมาตรการทางกฎหมาย นโยบาย และมาตรการทางปฏิบัติในการควบคุมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะหลักคำประกันอย่างเข้มงวด และเป็นธรรม

6. การปรับโครงสร้างการบริหารในธนาคารแห่งประเทศไทย ให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีบทบาทมากขึ้นสามารถถ่วงดุลย์การทำงานของผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยไม่ให้การเมืองเข้าแทรกแซงโดยไม่ชอบ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีอิสระ แต่ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบ บริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและนโยบายได้อย่างสมบูรณ์